



快 訊

SSL Express

2021 年第 54 期 (总第 488 期 , 12 月 2 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



我国职业年金制度于 2015 年建立, 近年发展迅速, 规模日益扩大, 这对完善我国养老保险制度具有重要的意义, 中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文撰文就“年金制度建设”陈述了自己的看法, 以下为全文:

郑秉文: 彻底消除年金歧视

文/郑秉文

职业年金是 2015 年机关事业单位养老金制度改革时建立的补充养老保险制度, 与 2004 年建立的企业年金一样, 同为第二支柱养老保险。但在制度设计上, 职业年金有几个特征与企业年金不同, 例如职业年金有代理人, 但企业年金没有。这里主要分析的是职业年金另外三个重要特征:

特征一: 在加入方式上采取“超级自动加入”方式

职业年金属于典型的雇主计划, 属于补充养老金计划。对雇主计划来讲, 从世界范围来看, 加入方式有三种: 自愿加入、自动加入、强制加入。绝大部分国家第二支柱采取的是自愿加入的方式, 一些欧洲国家采取的是强制加入, 有学者也把强制性加入的澳大利亚超级年金、新加坡中央公积金视为第二支柱, 笔者把它们看成第一支柱。

国际流行标准中的自动加入制度规定, 参与人有“选择退出”的权利, 雇员也可提交书面申请不参加企业补充养老保险。当然, 中国的职业年金采取的是自动加入, 但它只有自动的“选择加入”, 而没有设置自主的“选择退休”。因此, 职业年金的加入方式属于一种“超

级自动加入”机制。

中国职业年金制度设计之所以采取超级自动加入，与我们制度转型密切相关。在传统的机关事业单位养老金制度中，公务员和事业单位人员领取的退休金历来来自财政拨款，替代率 80%-90%左右。为了减少改革阻力，传统的退休金需一分为二，分为基本养老金和职业年金，旨在保持与企业雇员退休金结构的一致性。相反，企业雇员的企业年金是在既有的退休金之外单独附加上去的一个补充，性质不同。而机关事业单位人员的职业年金是原有退休收入不可分割的一个组成部分，因此，他们的职业年金就只能采取超级自动加入的方式。

特征二：内部存在一个“小二元结构”

众所周知，公务员和参公人员的工资完全来自财政拨款，但事业单位的情况十分复杂，它分为全额拨款和非全额拨款。公务员和全额拨款的单位人员加入职业年金的“单位缴费”采取记账的方式，职工退休时由财政拨款一次性予以趸交补齐，但事业单位还存在大量非全额拨款（包括差额拨款和零拨款的事业单位），他们的工资资金来源不尽一致，是多元化的，甚至完全来自“自筹”，这个群体的单位缴费就采取“真实缴费”的方式，而不是记账的方式，因此加入的是企业年金制度。

一般来说，事业单位还有编外和编内之分，编内人员往往是全额拨款，编外则不是。教育部门和卫生部门属于事业单位，也是知识分子比较集中的部门，在工资结构上，其编内和编外的界限较为明显，因此，参加职业年金和企业年金的群体也泾渭分明。

医院的“小二元结构”最明显，全国卫生人员 1338 万人，其中，医院 811 万人（占 60%），基层医疗卫生机构 434 万人（占 32%），专业公共卫生机构 93 万人（占 7%）。在医院的分类中，公立医院 621 万人，民营医院 190 万人。

这里面存在的问题是，在公立机构中（包括医院），大约有 45%是编外人员，就是说，大约几百万卫生人员只能参加企业年金，而不是职业年金。但现实情况是，目前参加企业年金的人数很少，因为单位缴费来自自筹经费，对他们来说压力不小。根据调研数据，公立医院近一半医护人员属于编外，他们参加的是企业年金，由此形成明显的“小二元结构”。编外人员或非全额拨款人员基本与年金无缘，这个“小二元结构”的存在是中国事业单位的一个特殊情况。

特征三：单位缴费采取记账的方式

2015 年颁布的《机关事业单位职业年金办法》（国办发〔2015〕18 号）规定，单位缴费比例为本单位工资总额的 8%，个人缴费比例为本人缴费工资的 4%，由单位代扣，并实行实账积累。对财政全额拨款的单位，单位缴费采取记账方式，每年按照国家统一公布的记账

利率计算利息,工作人员退休前,本人职业年金账户的累计储存额由同级财政拨付资金记实。但对非财政全额供款的单位,单位缴费实行实账积累,由此形成的职业年金基金实行市场化投资运营,按实际收益计息。

相比之下,企业年金的单位缴费必须是实账积累,其中,单位缴费每年不超过本企业职工工资总额的 8%,单位和职工个人缴费合计不超过本职工工资总额的 12%。

职业年金制度设计的上述特征导致其存在三个隐患。

隐患一:“小二元结构”可能影响向上流动通道

编内和编外的存在导致出现身份排斥;身份排斥导致年金歧视;年金歧视导致身份固化;身份固化导致出现人员流动的障碍,人员流动障碍导致向上通道不畅。职业年金存在“小二元结构”显然是畅通向上流动通道的一个重要制度性障碍。例如,“小二元结构”不利于非同级财政全额供款之间的流动;不利于由财政全额供款单位流向非财政供款单位;不利于由机关事业单位流动到企业。

隐患二:单位缴费记账可能导致财政负担

单位缴费实行记账方式可减少当期财政负担,但长期看,其效果恰好增加了财政负担。相比之下,记账方式对财政减负的效果却随着时间的推移越来越弱。例如,在记账利率为 5%的假设前提下,2015 年减负效果是 99%,但到 2040 年降到 37%,2050 年降到 22%。

此外,以 2015 年个人账户单位缴费记账 4800 元为基数,如果记账利率是 5%,到 2050 年一个省份的平均个人账户记账额是 100 多万元。面对规模如此巨大的个人账户的“名义资产”规模,如果地方财政要对 2050 年退休工作人员采取趸交方式予以给付的话,那将是一个非常巨大的财政负担。

隐患三:未来有可能单位缴费部分蜕化为 DB 型(收益确定型模式)年金化产品

未来,单位缴费要趸交一两百万元甚至三百万元,无疑是一个巨大的财政负担,于是第三个隐患就很容易显性化:未来地方财政压力有可能导致本来是 DC 型(缴费确定型模式)的职业年金,蜕变为部分 DB 型。就是说,个人缴费部分将来仍是 DC 型的,但是单位缴费部分很可能就不是 DC 型了。例如,30 年后,如果地方财政紧张,在退休高峰期就会加大财政压力,如果财政没有能力一次趸交支付给个人账户 200 万元,单位就须与个人“谈判”,最终很可能达成如此默契:例如单位对其退休职工每个月的职业年金支付 2000 元,并承诺一直发下去,直到最后去世为止。在这样的情况下,职业年金的单位缴费等于变成了一个终身年金产品,没有形成个人的家庭财富,单位缴费变成了一个终生年金化产品。

三个政策建议

年金歧视现象不利于实现共同富裕，不利于消除社会排斥。针对上述三个隐患，决策部门应尽快考虑如下三个政策建议：

第一，单位缴费记账方式应适时改为实账积累。长痛不如短痛，根据测算，财政是可以负担得起的，越早做实负担越小，做实越晚负担越大。

第二，已经建立企业年金的事业单位编外和非全额拨款人员应回归职业年金。对已经建立企业年金的事业单位人员来说，应尽快回归职业年金，其缴费资金来源可维持不变。

第三，没有能力建立企业年金，编外或非全额拨款人员由财政出资建立职业年金。对这个群体，在财政补足之后可直接进入职业年金系统，与编内人员进入同一个系统，彻底消除年金歧视。

（作者系全国政协委员、中国社科院世界社保研究中心主任）

原文链接： **中国银行保险报**
CHINA BANKING AND INSURANCE NEWS

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼

电话：(010) 84083506 **传真：**(010) 84083506

网址：www.cisscass.org **Email:** cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐